Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat
Canada

Plan pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions : Rapport de 2017 sur les résultats

Publié : le 2018-05-04

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2018

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

N° de catalogue 978-0-660-24508-9
ISBN: BT22-215/2018F-PDF

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Also available in English under the title: Plan to Reform the Administration of Grant and Contribution Programs: 2017 Results Report

Gouvernement du Canada | Government of Canada

Plan pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions : Rapport de 2017 sur les résultats

Du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Sur cette page

- Message du contrôleur général du Canada
- Sommaire
- 1. Contexte
- 2. Évaluation de l'impact des plans d'action ministériels
- 3. Regard prospectif
- 4. Plan d'action de gestion
- 5. À propos de l'évaluation du rendement des ministères de 2017
- 6. Résumé des constatations principales
- Conclusion

Message du contrôleur général du Canada

Les programmes de subventions et de contributions (S et C) du gouvernement du Canada financent un large éventail d'activités qui influent sur le quotidien des Canadiennes et des Canadiens dans tous les secteurs de la société. En 2008, en réponse à un certain nombre d'examens indépendants, le gouvernement a mis en place le Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions.

L'objectif du plan d'action était de veiller à ce que la gestion des subventions et des contributions soit axée sur les citoyens et les bénéficiaires. Dans ce plan, le gouvernement s'est engagé à accroître l'efficience :

- en simplifiant les processus;
- en allégeant le fardeau administratif et redditionnel des bénéficiaires;
- en améliorant la participation des intervenants à la conception et à l'exécution des programmes.

À l'automne 2012, le Bureau du vérificateur général du Canada a entrepris d'évaluer si le gouvernement avait mis en œuvre adéquatement le plan d'action. Il a conclu que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat) avait dirigé activement l'exercice de réforme des subventions et des contributions, mais qu'il fallait faire davantage pour évaluer pleinement l'impact de cette réforme.

Devant ce constat, le Secrétariat a lancé, en 2013, un examen du rendement pour recueillir des renseignements fondés sur les résultats auprès des ministères fédéraux au sujet de l'incidence des activités de réforme sur les bénéficiaires et les ministères eux-mêmes. L'examen a fait ressortir des domaines où d'importants progrès avaient été réalisés et où davantage de travail était nécessaire.

Afin de surveiller les progrès, une deuxième évaluation a été achevée en 2017. Le présent rapport fait état des résultats de cette deuxième évaluation.

Je suis heureux d'annoncer que les progrès importants constatés en 2013 se maintiennent ou s'accélèrent en 2017. Par exemple, aujourd'hui :

- l'information sur les possibilités de financement des subventions et contributions est plus accessible;
- des normes de service décrivant le niveau de service auquel les bénéficiaires peuvent s'attendre de la part des ministères sont en place;
- le fardeau administratif des bénéficiaires et des ministères s'est allégé grâce à :
    - des processus de demande simplifiés et normalisés;
    - des réductions concrètes des exigences redditionnelles;
- les pratiques de financement sont plus cohérentes dans les ministères et entre les ministères;
- le gouvernement est clairement passé de l'aversion pour le risque à la gestion des risques.

Le Secrétariat continuera de promouvoir des approches pangouvernementales à l'appui d'une expérience commune pour les utilisateurs. De plus, un accent renouvelé sera mis sur la transparence, le rendement et la communication aux Canadiens de rapports significatifs sur les résultats.

Cette évaluation s'est achevée au moment où se déroulent les travaux visant à renouveler la Politique sur les paiements de transfert. Cette politique est importante, car :

- elle fournit le cadre pour la conception et la mise en œuvre des programmes de S et C dans l'ensemble du gouvernement du Canada;
- elle établit le fondement pour mesurer les résultats et en faire rapport aux Canadiens.

Les résultats de l'évaluation seront intégrés à l'examen de cette politique. De nouvelles approches de financement sont également explorées à l'aide de modalités génériques pour les programmes.

Un projet pilote de 5 ans est en cours pour permettre aux ministères de recourir au microfinancement, aux prix et défis ou au financement incitatif pour encourager des façons novatrices d'utiliser les paiements de transfert dans toutes les collectivités du Canada.

Je profite de l'occasion pour remercier tous les employés du gouvernement fédéral, la collectivité des bénéficiaires et les intervenants de leur travail et leur soutien dans la mise en œuvre de ces vastes et importantes réformes. Ces réformes aident à faire en sorte que les programmes de S et C du gouvernement soient centrés sur les citoyens et donnent des résultats qui procurent des avantages concrets à tous les Canadiens.

Bill Matthews
Contrôleur général du Canada

Sommaire

Le présent rapport met en lumière les résultats de l'évaluation de 2017 à l'égard des progrès accomplies dans la mise en œuvre du Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions de 2008.

En 2012, le vérificateur général du Canada a publié un rapport sur la question de savoir si le gouvernement fédéral avait adéquatement :

- mis en œuvre les engagements énoncés dans le plan d'action en augmentant l'efficience au sein des ministères;
- allégé le fardeau administratif des bénéficiaires de subventions et de contributions.

L'audit a permis de constater que bien que le plan d'action ait été mis en œuvre de façon adéquate, le gouvernement n'avait pas encore évalué l'impact du plan sur les ministères et les bénéficiaires. Le vérificateur général a donc recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat) renforce ses processus de collecte de renseignements axés sur les résultats auprès des ministères fédéraux concernant l'incidence des activités de réforme sur les bénéficiaires et les ministères. Il a aussi recommandé que les leçons tirées de cette évaluation :

- soient rendues publiques;
- soient intégrées au renouvellement de la Politique sur les paiements de transfert.

En réponse à ce rapport, et en collaboration avec les ministères, le Secrétariat a lancé, en mai 2013, un outil redditionnel fondé sur les résultats pour recueillir de l'information auprès des ministères dans le but d'évaluer l'impact des réformes sur l'objectif d'accroître l'efficience par les moyens suivants :

- en simplifiant les processus;
- en allégeant le fardeau administratif et redditionnel des bénéficiaires;
- en améliorant la participation des intervenants à la conception et à l'exécution des programmes .

Les résultats de cette évaluation ont été publiés en 2014. Ils ont confirmé que d'importants progrès ont été faits pour moderniser l'administration des programmes de S et C dans les domaines suivants :

- pratiques de financement;
- accès à l'information;
- mobilisation des bénéficiaires;
- présentation de rapports;
- gestion des risques.

Les résultats ont aussi montré la nécessité d'effectuer d'autres travaux au regard de ce qui suit :

- normes de service;
- utilisation de la technologie;
- exigences redditionnelles;
- vérification des bénéficiaires.

En guide de réponse, le Secrétariat et les ministères ont convenu de prendre des mesures précises. Le Secrétariat s'est également engagé à répéter l'exercice relatif aux rapports sur le rendement des ministères afin de réévaluer les progrès par rapport aux renseignements sur le rendement recueillis en 2013.

Au total, 28 ministères dont les dépenses au titre des S et C représentent plus de 85 % du total de ce type de dépenses à l'échelle du gouvernement du Canada ont participé à cette autoévaluation. Vingt-trois ministères avaient participé à l'autoévaluation en 2013.

Comme en 2013, cette évaluation visait à déterminer si l'administration et l'exécution des programmes de S et C sont conformes aux résultats escomptés pour les bénéficiaires et les ministères tels que décrits dans le plan d'action de 2008. Pour l'autoévaluation de 2017, 3 champs d'enquête ont été ajoutés :

- consolidation et coordination de l'administration des S et C dans les ministères;
- fréquence d'établissement de rapports par les bénéficiaires en fonction du niveau de risque;
- utilisation de la technologie.

Les résultats de l'évaluation de 2017 sont résumés à la section 6 du présent rapport. Ils confirment que les progrès se poursuivent dans les domaines suivants :

- normes de service;
- processus de demande et ententes de financement simplifiés;
- gestion des risques flexible;
- mobilisation des bénéficiaires;
- administration simplifiée.

Le tableau 1 présente un aperçu des progrès réalisés dans ces domaines depuis 2008.

Tableau 1. Aperçu des progrès depuis 2008

En 2008 : gestion fragmentée et non coordonnée des programmes	En 2013 : gestion simplifiée et plus cohérente des programmes dans les ministères	En 2017 : expérience améliorée des services pour les bénéficiaires et meilleure gestion horizontale des programmes

En 2008 : gestion fragmentée et non coordonnée des programmes	En 2013 : gestion simplifiée et plus cohérente des programmes dans les ministères	En 2017 : expérience améliorée des services pour les bénéficiaires et meilleure gestion horizontale des programmes
Pratiques de financement divergentes d'un programme à l'autre et d'un ministère à l'autre	• Complexité réduite grâce aux ententes de financement normalisées. • Ententes pluriannuelles qui procurent un financement plus stable, et paiements effectués plus rapidement au moyen de processus uniformisés dans 90 % des ministères. • Consolidation très restreinte à l'échelle des programmes et des ministères.	• Pratiques de financement similaires et simplifiées dans l'ensemble du gouvernement. • Utilisation accrue des ententes uniques, des rapports consolidés et des paiements uniques pour les bénéficiaires, et projets multiples financés dans le cadre de programmes multiples (augmentation de 20 % depuis 2013).
Accès limité aux services et aux renseignements en ligne sur les possibilités de financement	• Renseignements consolidés sur le financement affichés sur 82 % des sites Web ministériels. • Offre limitée de services en ligne.	• Site centralisé (Canada.ca) qui tient lieu de guichet unique pour les renseignements sur les possibilités de financement dans certains ministères. • Comptes sécurisés permettant aux bénéficiaires de soumettre par voie électronique des demandes et des rapports dans 57 % des ministères évalués.
Opinions des bénéficiaires parfois non prises en compte lors de l'élaboration des politiques ou des programmes	• Informations fréquemment communiquées aux intervenants et sollicitation de leurs opinions par les ministères.	• Investissement dans les relations avec les intervenants par la plupart (86 %) des ministères subventionnaires afin de stimuler l'innovation et d'améliorer la prestation de services.

En 2008 : gestion fragmentée et non coordonnée des programmes	En 2013 : gestion simplifiée et plus cohérente des programmes dans les ministères	En 2017 : expérience améliorée des services pour les bénéficiaires et meilleure gestion horizontale des programmes
Exigences excessives et redondantes en matière de demandes et de rapports	• Réduction de 32 % du nombre de rapports demandés aux bénéficiaires. • Collecte par les ministères uniquement des renseignements requis pour prendre une décision de financement.	• Réduction supplémentaire de 16 % du nombre de rapports produits par les bénéficiaires. • Élimination des demandes en double auprès des ministères grâce à l'approche « une fois suffit ». • Processus de demande en ligne : faciles à utiliser et méthode préférée des bénéficiaires. • Réduction de 87 % des vérifications de bénéficiaires **sur place** depuis 2008.
Processus et calendrier **vagues pour l'approbation du financement**	• Minorité de ministères dotés de normes de service pour mieux communiquer aux bénéficiaires l'état d'avancement de leurs demandes et paiements.	• Attentes et expérience plus uniformes en matière de service. • Normes de service en matière de S et C établies dans 75 % des ministères évalués, dont 64 % les affichent sur leur site Web, bien que chez certains, il y a absence de mesure du rendement et de rapports publics à cet égard.
Reddition de comptes et surveillance influencées par **l'aversion pour le risque**	• Flexibilité accrue pour gérer les programmes en fonction du risque. • Fardeau administratif allégé pour les programmes et les bénéficiaires à faible risque.	• Rajustement des activités liées aux rapports et aux vérifications en fonction du niveau de risque (élevé, moyen et faible), et examens périodiques de ces activités.

Les résultats indiquent également ce qui suit :

- les domaines qui exigent davantage de travail sont :
  - une harmonisation accrue des renseignements et des pratiques entre les ministères;
  - une capacité accrue pour les demandeurs et les bénéficiaires de communiquer avec le gouvernement en ligne.

- les résultats des évaluations du risque ne sont pas toujours utilisés pour modifier la surveillance des ententes.
- la souplesse dans les normes de service varie énormément entre les ministères (notamment en ce qui a trait à l'approbation du financement en temps opportun), ce qui ne favorise pas :
    - une reddition de comptes claire et significative;
    - une expérience cohérente pour les bénéficiaires en matière de services.

Comme prochaine étape, le Secrétariat saisira les occasions de renforcer les politiques et les directives tout au long du cycle de vie des programmes de S et C. De plus, les leçons tirées de cette évaluation seront intégrées à la Politique sur les paiements de transfert.

Le Comité des sous-ministres adjoints, formé de sous-ministres adjoints de ministères qui administrent des programmes de S et C, continuera de suivre les progrès.

1. Contexte

Dans cette section

- L'importance des paiements de transfert
- Historique des examens
- Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions
- Réforme des politiques
- Plans d'action ministériels
- Ministères agissant comme une seule entité (instruments d'habilitation horizontaux)

L'importance des paiements de transfert

Les paiements de transfert :

- sont un instrument clé qui favorise l'avancement des grands objectifs stratégiques du gouvernement;
- représentent une grande partie des dépenses publiques.

Au cours de l'exercice 2015 à 2016, le gouvernement du Canada a versé environ 183,6 milliards de dollars en paiements de transfert. La majorité de ces paiements (148,7 milliards de dollars) étaient des paiements législatifs à des particuliers et à d'autres ordres de gouvernement et incluaient les dépenses exigées par la loi. Cependant, une part considérable (34,9 milliards de dollars) était constituée de paiements discrétionnaires pour des dépenses nouvelles ou continues par l'intermédiaire de programmes de S et C.

Les projets financés à l'aide de programmes fédéraux de S et C sont variés et ont une incidence directe sur les Canadiens, là où ils habitent et travaillent. Par exemple :

- les services et l'aide aux réfugiés pour leur réinstallation au Canada;

- la recherche dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
- les programmes d'emploi et de formation;
- les investissements dans le développement responsable de l'infrastructure verte.

Lorsqu'ils sont bien gérés, les programmes de S et C constituent pour le gouvernement un moyen d'atteindre efficacement ses objectifs stratégiques. Les bénéficiaires de financement fédéral collaborent avec le gouvernement à la réalisation d'objectifs communs. En général, ces activités favorisent le développement économique et social du Canada et améliorent la qualité de vie des Canadiens.

En 2016, les 28 ministères évalués ont signé plus de 370 000 ententes de financement avec plus de 445 000 bénéficiaires. La plupart des ententes (près de 300 000) étaient des subventions. Les ententes de financement sont parfois conclues avec plusieurs bénéficiaires, et le nombre de bénéficiaires peut excéder le nombre d'ententes de financement. Par exemple :

- le ministère de la Défense nationale a conclu 5 ententes de subvention avec 127 bénéficiaires;
- au titre du programme Agri-investissement d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, une seule entente de financement multilatérale comprend 88 075 bénéficiaires.

La valeur moyenne en dollars d'une subvention [1] pour un bénéficiaire en 2016 était de 29 543 $. La valeur moyenne en dollars d'une contribution [2] pour un bénéficiaire était de 284 334 $.

Les bénéficiaires de subventions et de contributions fédérales comprennent :

- des organisations bénévoles sans but lucratif qui aident à faire en sorte que les collectivités canadiennes soient des endroits où les gens souhaitent vivre et élever leurs familles;
- des fournisseurs de service qui aident des milliers de personnes aux prises avec des difficultés, comme les Canadiens sans emploi et les travailleurs qui doivent mettre à niveau leurs compétences;
- de petites entreprises et des associations industrielles qui s'efforcent de rendre le Canada plus concurrentiel à l'échelle mondiale;
- les Premières Nations qui fournissent des services essentiels à des communautés autochtones et favorisent le développement économique;
- des instituts de recherche qui étudient les technologies de démonstration dans des secteurs clés en croissance comme ceux des technologies propres et de l'agroalimentaire;
- des organisations non gouvernementales vouées au développement international et à la coopération mondiale;
- d'autres ordres de gouvernement (provinces, territoires et municipalités).

Historique des examens

En 2006, la vérificatrice générale du Canada a publié un rapport sur la gestion des subventions et des contributions par le gouvernement fédéral. Le rapport mettait en lumière les préoccupations des bénéficiaires à propos du lourd fardeau administratif et financier associé à la présentation des demandes pour les programmes et au respect des exigences de programmes.

Plus tard la même année, le président du Conseil du Trésor a mis sur pied le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions, qui était chargé de recommander des mesures pour rendre plus efficace l'exécution des programmes de S et C, tout en renforçant la reddition de comptes. Dans son rapport de décembre 2006 intitulé, Des lourdeurs administratives à des résultats clairs (PDF, 632 KO) [3], le groupe d'experts reconnaissait que certaines exigences redditionnelles étaient inutiles, improductives et inutilement complexes et ne servaient ni les intérêts du gouvernement ni ceux des bénéficiaires. Le groupe a constaté que :

- les programmes de S et C étaient trop rigides;
- le gouvernement avait tendance à imposer aux bénéficiaires une approche uniforme pour tous.

Le groupe concluait que le gouvernement devait changer en profondeur la façon de comprendre, de concevoir et de gérer les programmes de S et C et d'en assurer la reddition de comptes.

Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions

Le gouvernement a donné suite aux constatations du groupe d'experts en mai 2008 par l'adoption de son plan d'action. Le gouvernement y indiquait son intention de produire des résultats à court terme et à long terme au moyen de réformes durables qui se traduiraient par des processus simplifiés et des responsabilités renforcées. Le plan d'action établissait comment le gouvernement comptait améliorer la façon dont il gère les programmes de S et C et renforcer les résultats de ces programmes.

Le plan d'action comportait trois volets :

- la réforme des politiques;
- les plans d'action ministériels;
- les instruments d'habilitation horizontaux (ministères agissant comme une seule entité).

Réforme des politiques

Afin de jeter les bases qui s'imposaient, la Politique sur les paiements de transfert a été renouvelée en 2008 et en 2012. Les mises à jour de la politique et des directives et lignes directrices connexes ont permis :

- de préciser les responsabilités et de simplifier l'administration des S et C;
- de mettre en place un nouveau régime qui :
  - tient compte davantage des risques;
  - est centré sur les citoyens et les bénéficiaires;
  - établit des exigences de rendement claires;
- de donner plus de latitude aux ministères pour gérer les programmes de paiements de transfert en fonction du niveau de risque associé aux programmes, aux projets et aux bénéficiaires.

La mise en œuvre par les ministères de la version à jour de la politique a entraîné une toute nouvelle façon de faire au gouvernement du Canada. Grâce aux activités de sensibilisation du Secrétariat :

- les ministères comprennent mieux les exigences de la politique et ses nouvelles flexibilités;

- les ministères intègrent progressivement ces exigences et flexibilités à la gestion de leurs programmes de paiements de transfert.

Plans d'action ministériels

Les ministères ont mis en œuvre les nouvelles exigences de la politique par l'entremise de leurs propres plans d'action. Les plans individuels mettaient l'accent sur des domaines reflétant la situation particulière de chaque ministère. Par exemple :

- simplifier les programmes et les accords de financement;
- rationaliser le processus de demande;
- instaurer des pratiques souples de gestion des risques;
- établir des normes de service;
- recenser et mettre en place des pratiques exemplaires;
- améliorer l'accès à l'information grâce à la technologie;
- accroître la mobilisation des intervenants.

La section 2 du présent rapport présente les résultats détaillés obtenus par les ministères dans l'exécution de leurs plans d'action.

Ministères agissant comme une seule entité (instruments d'habilitation horizontaux)

Un leadership soutenu était nécessaire pour orienter le changement dans un domaine aussi vaste et complexe que celui des subventions et des contributions. Le Secrétariat a joué ce rôle en coordonnant la mise en œuvre des réformes des politiques sur les S et C à l'échelle du gouvernement du Canada par l'intermédiaire d'un centre d'expertise sur les programmes de subventions et de contributions. Le centre d'expertise :

- a recensé les pratiques exemplaires et en a fait la promotion;
- a rendu compte des résultats de ces réformes à l'échelle du gouvernement.

De plus, un comité de sous-ministres adjoints s'est réuni périodiquement afin de diriger la mise en œuvre des réformes et de suivre les progrès.

2. Évaluation de l'impact des plans d'action ministériels

Dans cette section

- Constatations générales
- 2.1 Clarté et cohérence des pratiques de financement
  - Ce qui a été accompli
  - Pratiques de financement : prochaines étapes
- 2.2 Accès à l'information sur le financement
  - Ce qui a été accompli

        - Accès à l'information : prochaines étapes
    - 2.3 Exigences relatives aux demandes et aux rapports
        - Ce qui a été accompli
        - Demandes et rapports : prochaines étapes
    - 2.4 Normes de service
        - Ce qui a été accompli
        - Normes de service : prochaines étapes
    - 2.5 De l'aversion pour le risque à la gestion des risques
        - Ce qui a été accompli
        - Gestion des risques : prochaines étapes

Constatations générales

Depuis 2013, les progrès se poursuivent dans la modernisation de l'administration des S et C dans les domaines suivants :

- améliorer la clarté et la cohérence des pratiques de financement;
- accroître la mobilisation des intervenants;
- établir des normes de service;
- simplifier les exigences de la présentation des demandes et les exigences redditionnelles grâce à des approches fondées sur les risques;
- moderniser la gestion des risques.

On constate également le potentiel d'améliorer davantage l'efficacité et de réduire le fardeau administratif en assurant une meilleure intégration des pratiques de gestion des S et C et en normalisant la prestation des services dans l'ensemble du gouvernement. La réalisation de ce potentiel exigera :

- l'établissement de cadres uniformes pour évaluer le risque;
- une meilleure coordination entre les ministères concernant :
    - les ententes de financement,
    - les rapports des bénéficiaires,
    - les paiements;
- un accès plus facile au financement au moyen d'un guichet ou point d'entrée unique du gouvernement du Canada.

Bien qu'il existe des normes de service, les cibles de rendement et le niveau de souplesse, particulièrement en ce qui a trait à l'approbation du financement en temps opportun, varient énormément et ne permettent pas toujours une reddition de comptes claire et significative. De plus :

- la surveillance des bénéficiaires n'est pas adaptée de manière constante aux risques cernés;
- les exigences redditionnelles visent principalement les activités et les opérations financières plutôt que les résultats atteints;
- l'accès à l'information sur les modalités de programme doit être élargi.

Les sections 2.1 à 2.5 du présent rapport font état des résultats de l'évaluation. Elles contiennent des exemples de travaux dans différents ministères qui sont représentatifs de résultats similaires obtenus dans d'autres ministères où la mise en œuvre est bien amorcée.

2.1 Clarté et cohérence des pratiques de financement

Les demandeurs de subventions et de contributions se sont souvent heurtés à des processus très différents d'un programme à l'autre et d'un ministère à l'autre. Le plan d'action a fait ressortir le besoin de se doter de programmes de S et C plus cohérents et mieux intégrés.

Ce qui a été accompli

Ententes pluriannuelles

Dans le passé, les projets pluriannuels n'étaient pas financés pluriannuellement. Les demandeurs devaient solliciter du financement chaque année, même s'il était évident dès le départ qu'un projet mettrait plusieurs années à donner des résultats. Cela s'est souvent traduit par des interruptions de service, la mise à pied temporaire de personnel rattaché aux projets et des frais d'administration supplémentaires dans les organisations bénéficiaires en attente d'un financement renouvelé.

Aujourd'hui, 92 % des ministères évalués utilisent à grande échelle des ententes de financement pluriannuelles qui tiennent compte de facteurs de risque appropriés et de l'expérience antérieure avec le bénéficiaire (le taux d'utilisation était de 90 % en 2013). Ces ententes ont réduit les coûts assumés par les ministères et les bénéficiaires pour le renouvellement des demandes liées aux projets pluriannuels.

Exemple : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

Les ententes pluriannuelles sont utilisées dans plus de 90 % des cas à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Ce ministère signe des ententes d'une durée d'un an ou moins pour :

- les projets à court terme;
- les initiatives pilotes et d'autres initiatives où le risque lié au projet ou au bénéficiaire est élevé.

Durant l'exercice 2015 à 2016, environ 750 ententes pluriannuelles et quelque 80 ententes d'un an étaient en place. Les ententes pluriannuelles procurent aux organisations bénéficiaires un financement plus stable, ce qui leur permet d'embaucher et de maintenir en poste les meilleurs travailleurs pour la prestation des services de réinstallation des réfugiés et des immigrants.

Ententes de financement normalisées

Des modèles simplifiés d'ententes de financement et des clauses contractuelles standards ont permis aux bénéficiaires de comprendre plus clairement leurs obligations en matière de reddition de comptes, et au personnel de mieux interpréter les clauses importantes. En conséquence, une plus grande attention est portée à l'objet de l'entente. Les ententes de financement normalisées contribuent également à une gestion plus efficace des programmes.

Comme plus de 98 % des ententes de contribution sont générées par le système de gestion des cas de l'organisme, le PARI bénéficie désormais d'une gestion intégrée des programmes en raison de contrôles de la qualité, de capacités de reddition de comptes et de suivis du rendement uniformisés.

Exemple : Conseil national de recherches Canada

Durant l'exercice 2015 à 2016, le Conseil national de recherches du Canada a versé 235 millions de dollars au titre de 5 120 ententes de financement avec des entreprises et des organismes communautaires, afin d'accélérer la croissance des nouvelles technologies et de l'innovation dans le cadre de son Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI).

Des modèles simplifiés d'ententes de financement et des clauses contractuelles standards ont permis aux bénéficiaires de comprendre plus clairement leurs obligations en matière de reddition de comptes, et au personnel de mieux interpréter les clauses importantes. En conséquence, une plus grande attention est portée à l'objet de l'entente. Les ententes de financement normalisées contribuent également à une gestion plus efficace des programmes.

Comme plus de 98 % des ententes de contribution sont générées par le système de gestion des cas de l'organisme, le PARI bénéficie désormais d'une gestion intégrée des programmes en raison de contrôles de la qualité, de capacités de reddition de comptes et de suivis du rendement uniformisés.

Rapports consolidés

Des études indépendantes réalisées antérieurement à l'égard des programmes de S et C ont mis en lumière des exigences redditionnelles excessives et souvent redondantes.

Depuis 2008, la reddition de comptes a été grandement simplifiée dans le cas d'ententes individuelles, et d'autres progrès ont été accomplis dans la consolidation des rapports des bénéficiaires ayant des ententes multiples. En 2013, seule une minorité des ministères évalués (13 %) ont fait état de progrès significatifs. Aujourd'hui, 32 % des ministères permettent aux bénéficiaires de fournir un seul rapport financier et un seul rapport sur le rendement qui répondent aux exigences de déclaration de programmes multiples au sein d'un ministère.

Formulaires de paiement et traitement uniformisés

En 2008, l'absence de normalisation en matière de remboursement des frais d'administration des bénéficiaires a donné lieu à des pratiques incohérentes dans les ministères et d'un ministère à l'autre. Plus particulièrement, il y avait confusion quant à savoir quelles dépenses directes et indirectes étaient admissibles à un remboursement, ce qui imposait des démarches administratives inutiles aux ministères et aux bénéficiaires.

Depuis 2013, l'amélioration des pratiques de remboursement a eu pour effet de réduire le fardeau administratif et de rendre le traitement des paiements plus efficaces. Aujourd'hui, 92 % des ministères :

- ont mis en œuvre des gabarits uniformisés pour les rapports financiers dans la plupart de leurs programmes;
- ont simplifié les processus de demande de paiement.

De plus, le versement des paiements aux bénéficiaires s'est accéléré dans 86 % des ministères (comparativement à 70 % en 2013).

Exemple : Agriculture et Agroalimentaire Canada

À Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), les améliorations dans le traitement des demandes de paiement ont engendré une réduction de 50 % du nombre de demandes d'information par les bénéficiaires. Un formulaire standard, un guide et un répertoire des problèmes liés aux demandes procurent désormais au personnel des renseignements sur la façon de résoudre rapidement des problèmes communs relatifs aux demandes. Les bénéficiaires reçoivent également de la formation individuelle afin d'obtenir l'information nécessaire sur les paiements.

Ainsi, le délai de traitement des paiements à AAC a été réduit de 3 à 5 jours. Des améliorations similaires dans le traitement des demandes ont été réalisées dans de nombreux ministères fédéraux qui gèrent des programmes S et C. Par exemple, l'utilisation d'un processus de demande normalisé à Patrimoine canadien a réduit le délai de traitement des paiements de 1 à 2 semaines.

Pratiques de financement : prochaines étapes

Le gouvernement du Canada a instauré des améliorations systémiques en partageant des pratiques exemplaires et en faisant preuve d'innovation. Les ententes uniques et les rapports consolidés pour les bénéficiaires ayant des projets multiples ont considérablement réduit le fardeau de la production de rapports des bénéficiaires.

Les efforts du Secrétariat seront maintenant centrés sur une plus grande uniformité des pratiques de financement entre les ministères. La normalisation et l'harmonisation des pratiques de financement à l'échelle du gouvernement exigent une vision à long terme. Le Secrétariat mobilisera les ministères, par l'intermédiaire d'un comité interministériel de sous-ministres adjoints, afin de cerner d'autres possibilités de consolider et de rationaliser les programmes de S et C à l'échelle du gouvernement.

Exemple : Agence de la santé publique du Canada

En 2012, l'Agence de la santé publique du Canada a entrepris de centraliser l'administration des programmes de S et C afin de générer des gains d'efficacité et de simplifier les pratiques de financement. Cette mesure a donné les résultats suivants :

- les coûts administratifs ont été réduits de 50 %;
- le nombre d'ententes de financement est passé de 1 300 à 850 (baisse de 35 %);
- le nombre d'opérations de paiement est passé de 4 000 à 2 000 au cours de l'exercice 2015 à 2016;
- la gestion centralisée des budgets a réduit le nombre de points de contrôle exigeant des mesures administratives de 115 à 37 (baisse de 68 %).

Les économies de coûts ont servi à financer d'autres priorités ministérielles.

2.2 Accès à l'information sur le financement

In the past, most programs were administered independently of one another, as information about programs was often not shared, even within the same department. Potential applicants were often unaware of the existence of programs or had difficulty finding information to determine whether they were eligible.

Ce qui a été accompli

Meilleur accès à de l'information simplifiée

Il est aujourd'hui beaucoup plus facile d'obtenir des renseignements au sujet des programmes et des possibilités de financement. En date de 2013, l'information sur les demandes avait été consolidée dans une large mesure sur les sites Web de 82 % des ministères évalués. Depuis, de nouveaux outils, y compris des publications rédigées dans un langage clair, ont été créés dans 89 % des ministères pour aider les demandeurs à comprendre les programmes de S et C et à y accéder (hausse par rapport au taux de 78 % des ministères évalués en 2013). Quelques exemples d'outils figurent ci-dessous.

- Le site Web centralisé Canada.ca offre un guichet unique de renseignements sur toutes les possibilités de financement fédéral en matière de subventions et de contributions.
- Des pages d'accueil et des portails propres aux ministères tiennent lieu de guichets uniques pour obtenir des renseignements à jour, faciles à consulter et adaptés aux bénéficiaires sur les programmes de S et C.
- Des outils de recherche en ligne aident les demandeurs à s'y retrouver parmi les options de financement offertes, réduisant ainsi le temps et l'effort requis pour trouver des possibilités.
- Des plateformes Web centralisées permettent aux bénéficiaires de créer un compte protégé en ligne grâce auquel ils peuvent demander du financement et gérer activement leurs projets, ce qui élimine la collecte de renseignements en double. L'expérience des services en ligne de certains ministères se déroule si bien que les bénéficiaires choisissent uniquement l'option numérique.
- Les médias sociaux, y compris des campagnes sur Twitter et des pages Facebook, sont utilisés pour faire connaître de façon économique les possibilités de financement.
- Le dépôt direct est largement utilisé, offrant aux bénéficiaires un accès rapide aux fonds approuvés.

Exemple : Simplifier le plus possible l'option numérique pour les bénéficiaires

En 2013, Patrimoine canadien a mis au point un outil de demande en ligne qui permet aux demandeurs :

- de soumettre une demande de financement;
- de surveiller l'état de leur demande;
- de préparer et de soumettre des rapports finaux et d'autres renseignements requis selon les ententes de financement.

À Emploi et Développement social Canada (EDSC), les demandeurs peuvent faire une demande de financement de programme en ligne.

- Les organisations doivent créer un compte sécurisé au moyen de la plateforme Services en ligne des subventions et contributions du ministère.
- Les renseignements fournis durant ce processus sont utilisés pour inscrire automatiquement les données de base pour chaque demande de financement subséquente, ce qui permet aux demandeurs et au ministère d'économiser du temps et de réduire le fardeau administratif.
- Les demandeurs reçoivent une confirmation instantanée de la réception de leur demande à EDSC, et le système génère des mises à jour automatiques sur l'état d'avancement de leur demande à chaque étape du processus d'approbation.
- Une fois le financement approuvé, les bénéficiaires peuvent utiliser leur compte pour gérer leurs projets et satisfaire aux exigences de reddition de comptes en ligne.

De telles initiatives simplifient grandement l'expérience des services en ligne, de sorte que les bénéficiaires choisissent maintenant l'option numérique lorsqu'elle est offerte.

Mobilisation des demandeurs et des bénéficiaires

Auparavant, on ne reconnaissait pas toujours la contribution que les clients des programmes pouvaient apporter pour s'assurer que les programmes de paiements de transfert sont conçus, mis en œuvre et gérés de façon équitable, accessible et efficace pour toutes les parties concernées.

De nos jours, les ministères s'emploient à établir et à maintenir des liens avec les intervenants. Ainsi, parmi les 28 ministères fédéraux évalués :

- 25 ministères renseignent régulièrement les bénéficiaires et les demandeurs sur les processus et les programmes de S et C (21 ministères en 2013);
- 24 ministères recueillent des renseignements et des opinions auprès des intervenants avant d'arrêter les décisions sur des politiques ou des programmes (19 ministères en 2013);
- 16 ministères ont établi un plan de mobilisation et font rapport aux bénéficiaires sur la façon dont leurs points de vue ont été pris en compte dans le processus décisionnel (14 ministères en 2013).

Exemple : Agriculture et Agroalimentaire Canada

Des consultations ont eu lieu à Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) en 2007 pour déterminer les priorités en matière d'amélioration des services. Les clients ont exprimé leur frustration par rapport à la multitude de numéros 1-800 en place pour obtenir des renseignements sur les programmes de financement d'AAC. Afin d'améliorer le service, AAC :

- a réduit de 85 % le nombre de numéros sans frais en acheminant la majorité des demandes de renseignements sur les programmes à un seul centre d'appels à Winnipeg;
- a mis au point une formation et un outil de gestion des connaissances pour fournir aux agents de centres d'appels de l'information détaillée sur les programmes de financement d'AAC.

Le personnel répond maintenant plus rapidement et avec plus de précision aux demandes de renseignements, ce qui se traduit par un niveau de service plus uniforme pour les clients.

Accès à l'information : prochaines étapes

En 2013, plusieurs ministères ont entrepris des travaux pour élargir la prestation en ligne des services de subventions et de contributions. Leurs plans comportaient des solutions pour permettre aux clients :

- de présenter des demandes et des rapports en utilisant des renseignements saisis antérieurement;
- de vérifier l'état de leurs demandes de financement et de paiement;
- de gérer leur profil et leurs renseignements de base.

Seize ministères offrent maintenant un accès en ligne aux programmes de S et C, ce qui représente environ 50 % du financement fédéral au titre des subventions et des contributions.

De plus en plus, les ministères se tournent également vers des outils et des systèmes opérationnels normalisés, ce qui améliore l'efficience et l'efficacité de l'administration des programmes de S et C. Les systèmes de gestion consolidés pour les subventions et les contributions permettent aux ministères :

- de mieux retracer les opérations de gestion financière et les bénéficiaires clés;
- de générer des renseignements sur le rendement plus précis en temps réel.

Une plus grande automatisation permet aussi de normaliser les pratiques de financement à l'échelle des programmes de S et C. Certains ministères évalués (9 sur 28) ont une vue d'ensemble de leurs bénéficiaires qui assure une meilleure coordination et une réduction accrue du fardeau administratif. Accroître cette capacité dans les ministères et entre les ministères favorisera la transparence en dressant un portrait plus global de la façon dont le financement du gouvernement aide les Canadiens, y compris les personnes ayant des besoins distincts comme les enfants et les jeunes, les peuples autochtones, les personnes handicapées, les sans-abris et les récents immigrants.

Exemple : Infrastructure Canada

Infrastructure Canada affiche ouvertement l'information sur le financement de l'organisme. Il rend accessibles, entre autres, les données sur le financement de projet sur le site Web des données ouvertes du gouvernement du Canada. Les Canadiens peuvent prendre connaissance des projets financés dans toutes les provinces et tous les territoires, à l'aide d'applications Web novatrices. Les ententes de financement sont également publiées. Les Canadiens peuvent donc consulter :

- les projets mis en œuvre dans leur collectivité;
- le coût des projets;
- le niveau de supervision des projets;
- la manière dont les programmes sont conçus et mis en œuvre pour savoir s'ils mettent l'accent sur les besoins des citoyens.

Des plans sont en cours pour moderniser davantage l'administration et l'exécution des programmes. On s'affaire notamment à mettre au point une plateforme panorganisationnelle. Comme l'exige la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, les ministères continueront de susciter la participation des demandeurs et des bénéficiaires pour :

- trouver des solutions au regard des préoccupations liées au fardeau administratif;

- veiller à ce que l'administration des subventions et des contributions soit transparente et axée sur les citoyens.

2.3 Exigences relatives aux demandes et aux rapports

Les bénéficiaires de subventions et de contributions ont souvent exprimé leur frustration face à des exigences lourdes en matière de rapports et à des pratiques administratives incohérentes et imprévisibles. Le gouvernement reconnaît qu'un certain niveau de surveillance et de diligence raisonnable s'impose, et que des responsabilités plus claires et l'atteinte de résultats exigent des règles raisonnables fondées sur les risques et non sur une approche uniforme pour tous assortie de lourds processus administratifs.

Ce qui a été accompli

Processus de demande

En 2008, les processus ministériels régissant les demandes de subventions et de contributions variaient considérablement et étaient souvent trop complexes, flous et inutilement longs. Le plan d'action a mis les ministères au défi d'agir sans tarder pour simplifier les processus et les rendre plus transparents par les moyens suivants :

- réduire le nombre d'étapes;
- recourir davantage aux formulaires uniformisés;
- simplifier les exigences en matière d'information;
- utiliser les technologies électroniques pour soumettre les demandes et effectuer les communications de suivi.

Aujourd'hui, 86 % des ministères évalués ont simplifié les processus de demande dans la plupart de leurs programmes de S et C (hausse par rapport au taux de 74 % en 2013). De plus, de nombreux ministères ont indiqué avoir réduit le nombre de possibilités de financement distinctes tout en conservant le même niveau de financement global. Le groupement de programmes de financement similaires a réduit les chevauchements et simplifié les processus de demande pour les bénéficiaires.

Une proportion plus faible de ministères évalués (57 % par rapport à 87 % en 2013) se fonde sur la cote de risques des demandeurs pour établir les exigences relatives aux demandes. Une grande part des ministères ont plutôt modifié leurs processus de façon importante en limitant la somme de renseignements requis. Certains ministères ont allégé davantage le fardeau administratif en évaluant au préalable l'admissibilité des demandeurs. Ceux qui satisfont aux critères de ce premier contrôle sont ensuite invités à soumettre une demande officielle.

Exemple : Environnement et Changement climatique Canada

Depuis 2013, Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a apporté d'importants changements au type de renseignements et au niveau de détails exigés dans son formulaire de demande de financement. Seuls les renseignements qui sont nécessaires pour comprendre la nature du projet sont demandés. Cette approche :

- allège le fardeau pour le client et le ministère;

- réduit les risques associés à la collecte de renseignements personnels et privés;
- simplifie la charge administrative entourant le processus de subventions et de contributions.

En 2016, ECCC a réexaminé tous ses formulaires liés aux programmes fondés sur la présentation d'une demande et à la collecte normalisée de données. Son intention est d'établir un guichet unique pour toutes les subventions et contributions octroyées selon un processus de demande.

Exigences redditionnelles

De nombreux examens des programmes de S et C effectués antérieurement ont mis au jour des exigences redditionnelles excessives et souvent redondantes. Dans le plan d'action, les ministères ont été invités à simplifier ces exigences tout en s'assurant qu'elles seraient axées sur les risques et réduiraient au minimum le dédoublement des efforts.

En 2008, plus de travail était nécessaire pour s'assurer que les activités de surveillance, de production de rapports et de vérification tenaient compte :

- des risques propres au programme;
- de la valeur du financement par rapport aux coûts administratifs;
- du profil de risque des bénéficiaires.

En 2013, la plupart (87 %) des ministères évalués ont indiqué qu'ils adaptaient leurs activités de suivi et de surveillance de façon que les obligations redditionnelles des bénéficiaires soient proportionnelles à la cote de risques du bénéficiaire et du projet en cause. Cette fois, un moins grand nombre de ministères évalués (76 %) a affirmé avoir rajusté leur surveillance en fonction du risque. Bien que la plupart des ministères continuent de s'assurer que les exigences redditionnelles sont fondées sur le risque, il faudra continuer de travailler pour faire fond sur les progrès réalisés.

La dernière évaluation a également porté sur l'amélioration de la coordination de la production de rapports dans les ministères et entre eux. Comme en 2013, une minorité de ministères ont dit avoir consolidé la production de rapports pour les bénéficiaires ayant des ententes multiples avec des ministères multiples lorsqu'il était pratique de le faire et avantageux pour le bénéficiaire.

Exemple : Affaires autochtones et du Nord Canada et Santé Canada

Affaires autochtones et du Nord Canada et Santé Canada continuent de travailler de manière concertée pour harmoniser et améliorer les pratiques et les systèmes que les ministères utilisent pour gérer les ententes de financement pour les bénéficiaires autochtones. Les améliorations incluent :

- le recours à une seule entente;
- une évaluation uniformisée des risques;
- un paiement unique;
- des rapports consolidés;
- des états financiers faisant l'objet d'un audit conjoint;
- des plateformes de technologie de l'information communes pour la comptabilité et la gestion des subventions et des contributions.

Ces améliorations facilitent l'adoption d'une approche commune, y compris établir des priorités qui répondent aux exigences administratives des deux ministères et qui allègent le fardeau redditionnel des bénéficiaires.

Quelques ministères ont également commencé des travaux visant l'échange de renseignements entre les ministères fédéraux.

Exemple : volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada

Sous le volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (en vigueur de 2009 à 2016, avec un financement fédéral de 335 millions de dollars), l'Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario (FedDev Ontario) a collaboré à la mise en œuvre du programme avec la province de l'Ontario. Les bénéficiaires de l'Ontario, constitués en grande partie de municipalités et de gouvernements autochtones, ont utilisé un portail hébergé par le gouvernement provincial pour soumettre des demandes de projet et des rapports d'étape aux deux ordres de gouvernement.

FedDev Ontario se servait du portail pour traiter les demandes et examiner les rapports. La province concluait les ententes de financement directement avec les bénéficiaires et versait les paiements en fonction des coûts admissibles des projets. FedDev Ontario remboursait la contribution fédérale directement à la province au moyen de paiements par lots. Le bénéficiaire profitait ainsi d'une coordination continue en matière de surveillance et de rapports entre les administrations, et d'un allègement du fardeau administratif.

Comme il a été souligné, la plupart des ministères sont pourvus de systèmes consolidés de gestion des subventions et contributions. Cette consolidation favorise une meilleure utilisation des renseignements recueillis antérieurement, car elle :

- facilite l'accès des gestionnaires de programme aux renseignements des bénéficiaires pour tout programme dans un même ministère;
- élimine le dédoublement des demandes aux bénéficiaires.

Vérifications des bénéficiaires

Les bénéficiaires se sont souvent plaints du fardeau que représentent les audits. Bien que les audits soient importants pour évaluer la conformité aux exigences de financement, ils peuvent perturber les activités courantes de l'organisation bénéficiaire. Les mesures suivantes ont été essentielles à la modernisation du processus d'audit des subventions et des contributions :

- une meilleure coordination de la vérification des bénéficiaires pour les projets et programmes multiples, au sein des ministères et entre les ministères;
- le recours à l'évaluation du risque pour déterminer le besoin d'une vérification de bénéficiaire.

Depuis 2008, le nombre de vérifications sur place a grandement diminué dans l'ensemble des ministères subventionnaires évalués, passant de 3 621 pour l'exercice 2007 à 2008 à 443 pour l'exercice 2015 à 2016. Au total, 64 % des ministères évalués au cours de l'exercice 2015 à 2016 s'assuraient d'utiliser les cotes de risques pour déterminer le besoin de vérifications sur place pour la plupart de leurs programmes, comparativement à 83 % en 2013. Cette réduction pourrait être attribuable à l'utilisation d'autres outils par les ministères pour déterminer la nécessité de mener une vérification d'un bénéficiaire, et à la prise en compte de la valeur de l'entente.

Exemple : Innovation, Sciences et Développement économique Canada

Les audits effectués dans le passé à Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) reposaient sur un échantillonnage aléatoire. Aujourd'hui, ce ministère évalue le risque tout au long du cycle de vie d'un projet afin de déterminer l'ampleur de la surveillance et du contrôle requis.

À titre d'exemple, ISDE a élaboré un plan d'audit pluriannuel lié à l'Initiative stratégique pour l'aérospatiale et la défense (1,6 milliard de dollars). Ce plan établit certains critères basés sur une évaluation des risques du projet et la valeur du projet pour déterminer si un audit est nécessaire. Les projets de plus de 10 millions de dollars font régulièrement l'objet d'un audit, et ceux de 1 million de dollars à 10 millions de dollars sont sélectionnés en fonction du risque aux fins d'un audit.

Un audit est également exigé lorsqu'un remboursement au gouvernement du Canada de plus de 10 millions de dollars est requis après l'achèvement d'un projet. Les projets dont les remboursements prévus représentent de 1 à 10 millions de dollars sont sélectionnés pour un audit en fonction du risque. Grâce à cette approche :

- le ministère obtient une meilleure couverture d'audit pour la valeur totale des programmes de contributions;
- la couverture pour les projets de moindre valeur est adéquate.

Dans le cadre de son plan d'audit pluriannuel (PAP) de 2010, ISDE a effectué 32 audits de revenu, ce qui représente 10 % de l'ensemble du portefeuille et 35 % de la valeur des remboursements. Après l'adoption du plus récent PAP, 13 audits de revenu ont eu lieu, représentant 4 % du portefeuille et 14 % de la valeur des remboursements. Six de ces audits visaient des projets dont les remboursements prévus étaient supérieurs à 10 millions de dollars; les 7 autres audits ont été sélectionnés en fonction du risque.

Depuis 2008, des progrès ont été faits dans les vérifications des bénéficiaires ayant des projets multiples financés par le même ministère. Un vérificateur représentant une partie ou l'ensemble des entités subventionnaires peut effectuer une vérification unique d'un bénéficiaire pour vérifier sa conformité aux modalités de certaines ou de toutes les ententes de financement pertinentes. La Politique sur les paiements de transfert encourage l'utilisation de vérifications uniques de bénéficiaire lorsque cela est possible. Cette mesure vise à limiter les répercussions des activités d'audit sur les opérations du bénéficiaire et de permettre l'échange des renseignements d'audit dans l'ensemble du ministère.

Des progrès importants ont été accomplis pour mieux coordonner les vérifications de bénéficiaires dans bon nombre de ministères :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- Agence canadienne de développement économique du Nord;
- ministère de la Justice Canada;
- Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario;
- Affaires mondiales Canada;
- Santé Canada;
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada;
- Affaires autochtones et du Nord du Canada;

- Développement économique Canada pour les régions du Québec;
- Agence de la santé publique du Canada;
- Condition féminine Canada;
- Transports Canada.

Exemple : ministère de la Justice Canada

Depuis 2013, un comité consultatif sur les audits de subventions et de contributions a été mis sur pied au ministère de la Justice Canada afin d'offrir des conseils sur la gestion des vérifications de bénéficiaires pour les programmes de S et C du ministère. Le comité :

- fournit de la rétroaction aux responsables des programmes après examen de modèles de gestion des risques de programme;
- présente une perspective d'ensemble des bénéficiaires par programme et niveau de risque.

Les vérifications de bénéficiaire recommandées sont fondées sur le risque, et elles sont planifiées de façon à permettre au ministère de mener une vérification unique de bénéficiaire lorsque cela convient.

Demandes et rapports : prochaines étapes

Le plan d'action avait pour but d'alléger le fardeau associé aux demandes de subventions et de contributions et à la présentation de rapports, afin de réduire la charge administrative et les coûts pour le gouvernement et les bénéficiaires. Pour l'essentiel, les résultats indiquent un allègement du fardeau.

Les ministères poursuivront sur la lancée des progrès réalisés depuis 2013 dans la rationalisation et la simplification des processus de demande et des exigences redditionnelles en instaurant à plus grande échelle des approches communes et coordonnées au sein des ministères et entre ces derniers.

D'autres travaux serviront à intégrer la planification de la conduite de vérifications uniques visant les bénéficiaires qui reçoivent du financement de programmes multiples de S et C, afin de consolider plus à fond les vérifications de bénéficiaires. En outre, on étudiera diverses façons de collaborer avec d'autres ordres de gouvernement pour réaliser les objectifs d'audit tout en évitant le double emploi ainsi que les charges et les coûts inutiles.

2.4 Normes de service

Les demandeurs et les bénéficiaires de programmes de S et C ont souvent dénoncé :

- le manque d'information sur les dates de prise de décisions clé du processus de financement;
- la lenteur des décisions en matière de financement;
- le temps nécessaire pour la conclusion des ententes et le versement des paiements.

Les gestionnaires de programmes du gouvernement fédéral ont souscrit à ces critiques.

Ce qui a été accompli

Pratiques exemplaires en matière de normes de service

Les intervenants ont exprimé vivement le souhait de disposer de normes de service claires pour tous les programmes de S et C. Sans normes cohérentes, il est difficile :

- de mesurer la qualité du service fourni et d'en faire rapport;
- de corriger efficacement les problèmes dans la prestation des services.

En 2013, il est devenu évident que plus d'efforts étaient requis pour rendre cohérentes les normes de service. Seule une minorité de ministères avaient déclaré s'être dotés d'une gamme complète de normes de service à l'égard des S et C. Depuis, les ministères ont fait d'importants progrès dans la mise en œuvre de normes de service, comme l'exige laPolitique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Une ligne directrice a été élaborée et fournie aux ministères. En 2013, le Secrétariat a lancé une trousse d'outils sur les pratiques exemplaires afin de promouvoir l'adoption d'une norme de service cohérente en matière de subventions et de contributions dans l'ensemble du Canada.

Au cours des 3 dernières années, le Secrétariat a surveillé les progrès des ministères à l'aide des rapports ministériels découlant de l'exercice annuel du Cadre de responsabilisation de gestion. Résultats :

- 75 % des ministères évalués (comparativement à 50 % en 2013) ont une norme de service sur le délai nécessaire pour accuser réception d'une demande de financement pour la majorité de leurs programmes; 78 % des ministères respectent cette norme la plupart du temps;
- environ 60 % des ministères (comparativement à 50 % en 2013) ont une norme de service sur le délai nécessaire pour communiquer une décision en matière de financement; les ministères respectent cette norme 60 % du temps;
- plus de 75 % des ministères (66,7 % en 2013) ont une norme de service sur le délai nécessaire pour verser un paiement; 78 % des ministères respectent leur norme la plupart du temps.

Exemple : normes de service pour le Programme national de partage des frais pour les lieux patrimoniaux de Parcs Canada

La norme de service est un engagement public envers un niveau de rendement mesurable auquel les clients peuvent s'attendre dans des circonstances normales. Parcs Canada [4] a établi 3 normes de service pour l'exécution du programme susmentionné en temps opportun dans un contexte normal. Les normes et les renseignements sur le rendement ci-dessous sont affichés à la section des normes de service sur le site Web de Parcs Canada.

1. **Accusé de réception d'une demande :** « Nous accuserons réception de votre demande de financement dans un délai de 15 jours civils suivant la réception de la demande par l'Agence. »
2. **Décision de financement :** « Nous émettrons un avis écrit officiel sur la décision de financement dans un délai de 6 mois suivant la date limite pour la présentation d'une demande de financement au programme **ou** nous informerons les demandeurs dans ce même délai de toute période supplémentaire de traitement pouvant être nécessaire. »
3. **Émission des paiements :** « Nous émettrons les paiements dans un délai de 28 jours civils après que les exigences décrites dans l'entente de contribution auront été satisfaites. »

« Notre objectif de rendement est d'atteindre les objectifs visés par ces normes dans 90 % des cas. Le respect de ces normes de service est une responsabilité partagée et exige que tous les documents requis soient déposés par les demandeurs et bénéficiaires en temps opportun, à la demande du programme. »

Résultats en matière de normes de service

	Accusé de réception		Décision		Émission des paiements	
Exercice	Norme (jours)	% respecté	Norme (mois)	% respecté	Norme (jours)	% respecté
2013 à 2014	15	100	6	100	28	100
2014 à 2015	15	55	6	100	28	91
2015 à 2016	15	100	6	100	28	100
2016 à 2017	15	En cours	6	100	28	En cours

Normes de service relatives aux programmes de financement de Sécurité publique Canada

Sécurité publique Canada a établi des normes de service pour tous ses programmes de paiements de transfert [2] pour les trois opérations suivantes :

1. **Accuser réception d'une demande de financement :** 15 jours ouvrables. Résultats pour l'exercice 2015 à 2016 (pourcentage de fois que cette norme de service est satisfaite) : 83 % de toutes les demandes de financement ont reçu un accusé de réception dans les 15 jours ouvrables.
2. **Communiquer une décision de financement après la réception d'une demande complète :** 52 semaines. Résultats pour l'exercice 2015 à 2016 : 97 % de toutes les décisions de financement ont été communiquées dans les 52 semaines.
3. **Effectuer un paiement après la réception de l'ensemble des documents requis :** 30 jours ouvrables. Résultats pour l'exercice 2015 à 2016 : 82 % de toutes les demandes de paiement ont été envoyées dans les 30 jours ouvrables ou moins.

Normes de service : prochaines étapes

Vingt-et-un des 28 ministères évalués ont indiqué avoir mis en place des normes de service pour leurs programmes de S et C. La plupart (18 des 28 ministères évalués) ont rendu accessibles leurs normes de service sur leur site Web, et une majorité de ministères examinent et mettent à jour annuellement leurs résultats de rendement. Il faut toutefois faire davantage pour accroître la transparence de l'information sur le rendement et la rendre publique. De plus, le fait que les cibles de rendement et les

niveaux de souplesse varient considérablement, notamment en ce qui a trait à l'approbation du financement en temps opportun, ne permet pas toujours d'effectuer une reddition de comptes claire et significative.

Plusieurs ministères évalués ont mentionné que, depuis 2013, une partie ou l'ensemble des décisions de financement ont été déléguées par leur ministre :

- à un membre du personnel de direction du programme, y compris les sous-ministres adjoints;
- dans certains cas, aux directeurs généraux à l'administration centrale ou dans les régions.

Les ministères ont aussi souligné que le délai nécessaire pour prendre une décision de financement et la communiquer à un bénéficiaire est moins long quand ces décisions relèvent d'un pouvoir délégué.

Au cours des 3 prochaines années, le Secrétariat continuera de surveiller la mise en œuvre des normes de service dans les ministères. Les résultats seront intégrés au renouvellement de la Politique sur les paiements de transfert afin de faire valoir le besoin d'accroître la transparence des rapports sur le rendement.

2.5 De l'aversion pour le risque à la gestion des risques

Deux plaintes souvent entendues à propos des programmes de S et C concernaient l'ancien cadre stratégique, que l'on estimait trop rigide, et l'approche uniforme pour tous qu'appliquaient les ministères aux programmes de gestion des risques et aux ententes de financement. Même si l'ancien cadre laissait aux ministères une certaine latitude pour établir les exigences de surveillance et de rapport des bénéficiaires, il ne les incitait guère à adopter des approches fondées sur les risques qui :

- assureraient un meilleur équilibre entre le contrôle et la souplesse;
- contribueraient à l'atteinte de meilleurs résultats.

Ce qui a été accompli

Méthodes souples de gestion des risques

Auparavant, les ministères avaient tendance à appliquer leur approche des programmes et des bénéficiaires à risque élevé à tous leurs programmes et bénéficiaires. Cette façon de faire a créé une culture d'aversion pour le risque, même à l'endroit des demandeurs et des bénéficiaires à faible risque et de grande capacité.

Depuis 2008, tous les ministères ont adopté de nouvelles approches qui favorisent une gestion stratégique des risques. Ainsi, parmi les 28 ministères fédéraux évalués :

- 25 ministères évaluent et cotent les risques pour les projets et les bénéficiaires en fonction :
  - de la nature et de la complexité des projets;
  - du montant du financement;
  - de la capacité et des antécédents du bénéficiaire;
- 22 ministères utilisent les résultats des évaluations pour adapter la surveillance et les exigences redditionnelles;

- les obligations liées aux rapports des bénéficiaires à faible risque ont été réduites, ce qui a contribué à une diminution additionnelle de 16 % du nombre de rapports exigés des bénéficiaires depuis 2013;
- 24 ministères vérifient régulièrement l'exactitude de l'évaluation du risque appliquée aux projets et aux bénéficiaires;
- 18 ministères utilisent les cotes de risques pour cibler les audits sur place lorsque cela est jugé nécessaire.

En 2013, le Secrétariat a fourni des lignes directrices additionnelles quant au besoin de créer une fonction d'examen et de remise en question pour les évaluations du risque initiales, y compris pour les ententes de contribution pluriannuelles, afin d'assurer une surveillance adéquate des projets et des bénéficiaires à risque élevé. Cela était conforme à l'engagement du Secrétariat à renforcer ses conseils dans ce domaine en réponse au Rapport du vérificateur général du Canada de l'automne 2012 :

> « Les administrateurs généraux sont chargés d'appliquer les principes de gestion axée sur les risques à leurs programmes de subventions et de contributions, et de les adapter au contexte. Dans le cadre de l'examen quinquennal de la Politique sur les paiements de transfert qui sera mené par le Secrétariat en 2013, et du soutien qu'il fournit aux organisations fédérales en matière de gestion des risques liés aux subventions et aux contributions, le Secrétariat examinera les possibilités de renforcer ses conseils sur la nécessité pour les administrateurs généraux de revoir et de valider les évaluations des risques tout au long du cycle de vie des programmes de subventions et de contributions. »

Gestion des risques : prochaines étapes

D'importants progrès ont été accomplis pour mieux harmoniser les exigences administratives et redditionnelles avec les risques connexes dans l'ensemble des ministères. Comme en 2013, ceux-ci continuent de cerner, coter et gérer les risques associés aux programmes et aux projets, afin de simplifier les obligations de production de rapports pour les ententes à faible risque. En 2017, la majorité (58 %) des ententes de contribution était cotée comme présentant un faible risque. Le fait de mieux aligner les exigences redditionnelles pour les bénéficiaires à faible risque a réduit le fardeau administratif de nombreux bénéficiaires; en effet, la plupart des ministères ne produisent plus qu'annuellement les rapports sur les activités et les rapports financiers pour les ententes à faible risque.

Les résultats indiquent également que les exigences redditionnelles ont été modifiées pour les ententes de contribution à risque moyen ou élevé :

- la production de rapports dans le cadre de ces ententes a lieu, pour la plupart, chaque trimestre ou deux fois par année;
- 23 % des ententes de bénéficiaire étaient considérées comme présentant un risque moyen;
- la reddition de comptes liée aux ententes de contribution à risque élevé varie selon le ministère : 50 % exigent des rapports mensuels ou trimestriels;
- seulement 2 % des ententes de contribution étaient considérées comme étant à risque élevé.

Dans le cas d'ententes de subvention, le nombre de rapports est minime de la part des bénéficiaires, même lorsque le risque attribué est élevé. Il y a également peu de rapports produits sur le rendement ou les résultats atteints tant pour les ententes de subvention que pour les ententes de contribution. Cela est dû du fait que les paiements s'effectuent en fonction des activités entreprises par le bénéficiaire et non des résultats atteints. Il faudra faire plus pour s'assurer que les résultats des évaluations du risque continuent d'être utilisés pour établir les exigences redditionnelles. D'autres efforts seront également nécessaires pour que l'accent soit mis sur les résultats plutôt que sur les activités menées.

Exemple : fonder les paiements sur les résultats au lieu des activités

Le Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) est un projet pilote de 5 millions de dollars qui teste l'efficacité du modèle de financement axé sur le rendement dans le domaine du perfectionnement des compétences essentielles. Le modèle comprend les éléments d'une obligation à impact social et de nouvelles façons de susciter des investissements des employeurs et du secteur privé. C'est l'une des premières initiatives au Canada mettant à l'essai des éléments d'obligations à impact social, outil relativement nouveau utilisé par les gouvernements pour financer les programmes sociaux.

Ce projet pilote devrait aider plus de 300 Canadiens travailleurs et sans-emploi à recevoir une formation pour acquérir des compétences essentielles. L'incidence du projet est mesurée en fonction des compétences acquises par les participants plutôt que des activités entreprises. Jusqu'à présent, les résultats sont positifs et les leçons retenues sont partagées au sein d'EDSC ainsi qu'avec d'autres ministères et ordres de gouvernement. Le fait, par exemple, de faire passer l'accent des activités aux résultats a nécessité des modifications aux dispositions juridiques et fiscales des ententes de financement axé sur le rendement. Ce projet a aussi fait ressortir l'importance pour la collectivité de l'investissement à impact social [6] d'élaborer ses propres politiques et pratiques en vue de faciliter sa préparation et sa participation aux offres de financement social.

La gestion des risques et l'accent sur les résultats sont essentiels pour surveiller et gérer adéquatement les subventions et les contributions. Le Secrétariat intégrera les résultats connexes à la mise à jour de la Politique sur les paiements de transfert. Les ministères continueront de s'assurer que les gestionnaires de programmes reçoivent la formation et les conseils stratégiques dont ils ont besoin pour adapter l'administration des programmes de manière à tenir compte des risques et à obtenir des résultats.

3. Regard prospectif

L'examen du rendement des ministères qui administrent plus de 85 % du financement du gouvernement en matière de subventions et de contributions confirme que des progrès appréciables ont été réalisés au cours des 9 ans qui ont suivi le lancement du Plan d'action.

L'administration des S et C a été modernisée, ce qui a permis d'alléger le fardeau pour les demandeurs et les bénéficiaires. Les résultats de la présente évaluation montrent une corrélation entre l'administration et l'exécution des programmes de S et C, et les résultats escomptés énoncés

dans le plan d'action. Comme prochaine étape immédiate, le Secrétariat intégrera les résultats de l'évaluation des progrès des ministères de 2017 au renouvellement de la Politique sur les paiements de transfert.

En outre, le Secrétariat continuera de travailler de concert avec les ministères pour tirer parti des occasions d'améliorer davantage l'administration des S et C grâce aux mesures décrites ci-dessous.

- Excellence dans la prestation des services de S et C :
  - de concert avec les bénéficiaires, cerner les domaines de travail prioritaires pour assurer des services centrés sur les clients et une conception de programmes axée sur les citoyens;
  - continuer de bonifier l'offre de renseignements et de services en ligne en vue de faciliter les processus de demande en ligne et d'en faire le premier choix des bénéficiaires;
  - mieux relier les programmes de S et C à l'échelle du gouvernement afin d'appuyer l'approche « une fois suffit » pour réduire au minimum la fréquence à laquelle on demande aux bénéficiaires de fournir les mêmes renseignements;
  - assurer une plus grande uniformité des pratiques de financement entre les ministères afin d'offrir une expérience commune aux bénéficiaires et d'accroître l'efficacité, y compris en faisant la promotion d'ententes uniques, de rapports consolidés, de paiements uniques, et de vérifications uniques de bénéficiaires, lorsque cela est possible pour les ministères et avantageux pour le bénéficiaire.
- Transparence des résultats et du rendement :
  - permettre aux Canadiens d'accéder librement aux principes de conception et aux modalités des programmes de S et C, ainsi qu'aux lignes directrices applicables;
  - améliorer l'établissement de rapports publics des bénéficiaires sur les résultats obtenus avec le financement du gouvernement;
  - examiner, évaluer et communiquer le rendement à l'égard des normes de service en matière de S et C, particulièrement en ce qui a trait aux décisions de financement.
- Responsabilisation envers les Canadiens :
  - s'assurer qu'il y a un équilibre suffisant entre la souplesse et le contrôle pour soutenir une surveillance efficiente, des idées novatrices et une prise de risques réfléchie;
  - renouveler l'accent sur les résultats à atteindre grâce à une plus grande transparence des rapports sur le rendement et à l'engagement des bénéficiaires à faire rapport des résultats;
  - continuer à surveiller les progrès, en maintenant le leadership horizontal exercé par le Comité des sous-ministres adjoints.

En conclusion, bien que le plan d'action visait à rendre l'administration des programmes de S et C plus efficace et non à cerner des économies particulières, il ne fait aucun doute que les efforts de modernisation ont abouti à une amélioration tant de l'efficience que de l'efficacité. Le recours aux pratiques exemplaires se poursuivra afin d'accroître davantage l'efficience et le contrôle des coûts.

4. Plan d'action de gestion

D'autres travaux seront effectués pour s'atteler aux points à améliorer que cette évaluation a mis en évidence, en s'appuyant sur les progrès réalisés jusqu'à présent. Au cours des 18 prochains mois, le Secrétariat et les ministères prendront les mesures de gestion présentées au tableau 2.

Tableau 2. Mesures de gestion

Point à améliorer	Mesure de gestion	Date d'achèvement	Intervenant
Pratiques de financement			
1.1 Harmoniser les pratiques de financement au sein des ministères et entre les ministères	Relever les similarités et les possibilités d'horizontalité au sein des ministères et entre eux afin de favoriser : • une expérience commune des bénéficiaires; • une augmentation de l'efficacité.	2018 à 2020	Le Secteur de la gestion financière du Secrétariat et les ministères
Accès à l'information			
1.2 Bonifier l'offre de services de S et C en ligne	Accroître les services en ligne dans le but : • de faciliter le processus de demande en ligne et d'en faire le premier choix des bénéficiaires; • de permettre aux bénéficiaires de soumettre leurs demandes de remboursement de dépenses et leurs rapports par voie numérique.	En cours	Ministères

Point à améliorer	Mesure de gestion	Date d'achèvement	Intervenant
1.3 Développer des outils et des systèmes opérationnels normalisés	Mettre au point le Système d'entreprise de gestion des subventions et contributions fondé sur un modèle normalisé de renseignements opérationnels	2020	Le Secteur de la transformation de la gestion financière du Secrétariat avec les organismes de développement régionaux
1.4 Appuyer l'accès libre aux renseignements sur les programmes de S et C	Envisager de nouvelles exigences de politique afin : • d'afficher les modalités ministérielles en ligne; • d'améliorer la divulgation publique du financement aux bénéficiaires.	Dans le cadre du renouvellement de la Politique sur les paiements de transferts	Le Secteur de la gestion financière du Secrétariat en consultation avec les ministères
Normes de service			
1.6 Poursuivre le travail en vue de mettre en œuvre une gamme de normes de service pour les programmes de S et C axés sur les propositions	Améliorer la reddition de comptes sur le rendement par l'entremise des sites Web des ministères	2018	Ministères
Gestion des risques			
1.7 Passer de la reddition de comptes axée sur les activités à la reddition de comptes axée sur les résultats	S'appuyer sur les travaux préliminaires entourant les approches novatrices de modèles de financement axés sur le rendement et les résultats	Dans le cadre du renouvellement de la Politique sur les paiements de transferts	Le Secteur de la transformation de la gestion financière du Secrétariat avec les ministères

5. À propos de l'évaluation du rendement des ministères de 2017

Dans cette section

- Objectif
- Portée et approche
- Critères
- Méthodologie
  - Période couverte par l'évaluation

En 2013, le Secrétariat a conçu un outil de présentation des résultats (le Questionnaire relatif aux rapports sur le rendement) afin de recueillir de l'information sur l'incidence des réformes des subventions et contributions sur les ministères. Cet outil a été créé en réponse aux recommandations formulées par le vérificateur général du Canada en 2012.

À l'aide de cet outil, la reddition de comptes sur le rendement était conforme :

- à la Politique sur les paiements de transfert;
- aux résultats escomptés pour les bénéficiaires décrits dans le Plan d'action du gouvernement du Canada pour la réforme de l'administration des programmes de S et C.

Objectif

L'outil de présentation des résultats avait pour objectif de déterminer l'incidence des réformes sur les processus administratifs des ministères et le fardeau administratif des bénéficiaires.

Portée et approche

Les 28 ministères fédéraux participants ont été sélectionnés en fonction d'un des critères suivants :

- le budget de subventions et contributions du ministère était supérieur à 100 millions de dollars;
- les subventions et contributions représentaient 30 % ou plus du budget du ministère;
- le ministère a demandé à participer à l'évaluation.

Les calculs ont été effectués à l'aide des Comptes publics du Canada pour l'exercice se terminant le 31 mars 2016.

Critères

Les critères suivants ont été utilisés pour déterminer si les ministères avaient mis en œuvre les engagements du plan d'action :

- clarté et uniformité des pratiques de financement;
- accès à l'information;
- mobilisation des demandeurs et des bénéficiaires;
- exigences relatives aux demandes et en matière de présentation de rapports;
- normes de service;
- gestion des risques.

Méthodologie

Le questionnaire comportait des questions quantitatives et qualitatives pour chaque critère. La plupart des questions proposaient des options de réponse dans un menu déroulant. Les réponses permettaient de déterminer dans quelle mesure le ministère a mis en œuvre une réforme dans l'ensemble de ses programmes. L'ampleur de la réforme d'un ministère a été calculée en tant que pourcentage de la valeur monétaire correspondant à la mesure appliquée par rapport à la valeur totale des programmes de S et C du ministère :

- La plupart/tous : 90 % à 100 % de la valeur;
- Dans une grande mesure : 65 % à 89 % de la valeur;
- Jusqu'à un certain point : 40 % à 64 % de la valeur;
- Mise en œuvre limitée : 20 % à 39 % de la valeur;
- Mise en œuvre minimale : 0 % à 19 % de la valeur;
- s.o. : sans objet (le choix de cette option devait s'accompagner d'une explication).

Les questionnaires ont été remplis en ligne. Le sous-ministre adjoint ou le dirigeant principal des finances du ministère devait attester l'exactitude de l'information fournie. Pour assurer la cohérence dans les réponses, des lignes directrices avaient été élaborées et communiquées lors de deux ateliers.

Période couverte par l'évaluation

Les ministères ont fait état des résultats atteints entre le 30 juin 2013 et le 31 octobre 2016 (inclusivement).

6. Résumé des constatations principales

Dans cette section

- Introduction
- Section 6.1 : le bénéficiaire d'abord
  - Contexte
  - Progrès à ce jour
  - Prochaines étapes
- Section 6.2 : meilleure gestion du risque
  - Contexte
  - Progrès à ce jour
  - Prochaines étapes
- Section 6.3 : utilisation de la technologie par les ministères
  - Contexte
  - Progrès à ce jour
  - Prochaines étapes

- Section 6.4 : ministères agissant comme une seule entité (instruments d'habilitation horizontaux)
  - Contexte
  - Progrès à ce jour
  - Prochaines étapes
- Conclusion

Introduction

Un rapport du vérificateur général de 2006 a mis en évidence les préoccupations des bénéficiaires au sujet du lourd fardeau des demandes de financement associées aux programmes du gouvernement. Le président du Conseil du Trésor a donc fait appel au Groupe d'experts indépendant sur les programmes de S et C en 2006. Ce groupe a produit le rapport intitulé Des lourdeurs administratives à des résultats clairs (PDF, 632 KO) qui soulignait le besoin de réformer l'administration des programmes de S et C du gouvernement.

En 2008, le gouvernement du Canada a publié le Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions. Ce plan a été créé pour produire des résultats à court terme et des réformes à long terme afin de :

- simplifier les processus pour les bénéficiaires et les demandeurs;
- renforcer la responsabilité ministérielle.

En 2013, le Secrétariat, en collaboration avec les ministères, a évalué les répercussions de la mise en œuvre du plan d'action de 2008 et a publié les résultats de l'évaluation ainsi que le plan d'action de 2013 subséquent.

Le présent rapport :

- évalue les répercussions de la mise en œuvre du plan d'action de 2013;
- vise à nous assurer que les processus et l'administration ont continué de s'améliorer pour les bénéficiaires, les demandeurs et les Canadiens;
- fait état des prochaines étapes pour la poursuite des efforts de réforme.

Un questionnaire a été fourni aux ministères afin de recueillir des renseignements sur les répercussions des réformes. Le tableau 3 présente une vue d'ensemble des domaines visés par l'évaluation.

Tableau 3. Questionnaire : domaines d'évaluation

Domaine (nombre de questions)	Point de mire
Pratiques de financement (18)	Assurer une meilleure clarté et une meilleure uniformité des pratiques de financement

Domaine (nombre de questions)	Point de mire
Accès à l'information (21)	Assurer un meilleur accès à l'information sur le financement disponible et la participation des bénéficiaires
Exigences en matière de présentation de rapports (10)	Assurer l'allègement des lourdes exigences en matière de présentation de rapports et de demandes
Normes de service (9)	Assurer la mise en œuvre de normes de service
Gestion des risques (50)	Assurer un changement de culture axée sur la gestion des risques plutôt que sur l'aversion pour le risque
Horizontalité (27)	Assurer la collaboration et l'uniformisation et veiller à ce que la technologie soit bien exploitée

Les données ont été recueillies en collaboration avec 28 ministères fédéraux dont les dépenses en matière de subventions et de contributions représentent plus de 29 milliards de dollars ou 85 % du total des dépenses en S et C du gouvernement du Canada.

Constatations principales tirées du Questionnaire relatif aux rapports sur le rendement

- Le gouvernement du Canada a fait des progrès dans la réduction du fardeau des bénéficiaires et la simplification des processus.
- Les ministères fédéraux passent d'une culture d'aversion pour le risque à une culture de gestion des risques.
- Le gouvernement a commencé à mieux tirer parti de la technologie en modernisant les systèmes, afin d'en assurer un meilleur fonctionnement pour les bénéficiaires.
- Les ministères et le Secrétariat ont entrepris d'établir le fondement pour créer un gouvernement plus centré sur l'horizontalité, donnant lieu à une administration collaborative, horizontale et uniformisée des programmes de subventions et de contributions.

Section 6.1 : le bénéficiaire d'abord

Contexte

Le plan d'action initial a été créé en partant du principe que le gouvernement devait réduire le fardeau pour les bénéficiaires et mieux centrer son attention sur leurs besoins. Les bénéficiaires avaient exprimé leur frustration à l'égard :

- des lourdes exigences en matière de présentation de rapports;
- du processus de demande complexe;

- du manque d'outils accessibles;
- de l'absence de renseignements clairs et cohérents.

En 2013, les ministères ont commencé à changer leurs façons de faire :

- en améliorant les processus;
- en réduisant le fardeau lié à la production de rapports;
- en s'assurant que les intervenants participent à la conception des programmes;
- en assurant un meilleur accès aux renseignements;
- en renforçant la responsabilité ministérielle envers les bénéficiaires et les Canadiens au moyen de normes de service et de la publication de renseignements en ligne.

Progrès à ce jour

Les résultats indiquent que les ministères ont continué à améliorer la mesure dans laquelle ils mettent l'accent sur le bénéficiaire. En particulier, ils ont accompli des progrès dans :

- la réduction systémique des exigences en matière de rapports et de vérification des bénéficiaires :
  - le nombre de rapports demandés depuis 2013 a baissé de 16 %, et le nombre de vérifications de bénéficiaires sur place a diminué de 89 % avec l'adoption de mesures de contrôle compensatoires;
- la mobilisation régulière des intervenants, afin d'assurer la prise en compte de leurs opinions dans la conception des programmes;
- la mise en œuvre de normes de service à l'échelle du gouvernement, afin de fournir des services en temps opportun et de renforcer la responsabilisation;
- le fait de rendre des renseignements plus clairs et plus concis accessibles à tous les Canadiens.

Étude de cas : Agriculture et Agroalimentaire Canada

Pour faciliter les discussions entre les intervenants et les ministères, la Direction des programmes d'innovation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) a tenu un atelier de deux jours et demi en octobre 2016.

L'atelier a permis à AAC de collaborer avec les intervenants afin de cerner les domaines propices à une restructuration dans l'exécution des programmes. AAC fera rapport aux intervenants pour les informer de la façon dont leurs opinions ont été intégrées.

Cette approche de la conception des programmes se veut complémentaire aux séances de mobilisation de l'industrie par la Direction générale des politiques stratégiques d'AAC, qui se concentre principalement sur les enjeux en matière de politiques.

Prochaines étapes

Afin de poursuivre sur la lancée de ce progrès important,

- les ministères devraient :

- examiner leurs processus internes pour s'assurer que les normes de service sont respectées;
- accroître davantage la disponibilité des renseignements;
- renforcer la collaboration dans la mobilisation des bénéficiaires.

- Le Secrétariat :
  - offrira des forums pour la collaboration ministérielle;
  - travaillera à l'établissement d'une plateforme centrale pour permettre l'affichage public de plus de renseignements, ce qui renforcera la transparence et la responsabilisation;
  - développera un mécanisme pour s'assurer que les points de vue des bénéficiaires, des demandeurs et des Canadiens sont pris en compte.

Le tableau 4 résume les résultats du questionnaire concernant la mesure dans laquelle les ministères mettent l'accent sur les bénéficiaires.

Tableau 4. Résultats du questionnaire au chapitre du « bénéficiaire d'abord »

Résultats	2013	2017
Changement du nombre de rapports de bénéficiaire demandés	-32 %	-16 %
Changement du nombre de vérifications de bénéficiaire sur place	-5 %	-89 %
Ministères qui informent régulièrement les bénéficiaires au sujet des programmes	91 %	96 %
Ministères qui recueillent des renseignements et des opinions des intervenants	83 %	93 %
Ministères qui font rapport aux bénéficiaires sur la façon dont leurs points de vue sont pris en compte	61 %	75 %
Ministères qui ont mis en œuvre une gamme complète de normes de service	Petite minorité (% exact inconnu)	84 %
Ministères ayant affiché en ligne des renseignements sur les demandes	82 %	93 %

Section 6.2 : meilleure gestion du risque

Contexte

Dans son plan d'action de 2008, le gouvernement a répondu aux affirmations selon lesquelles il avait une aversion pour le risque. Le plan proposait que les ministères s'efforcent de passer d'une culture d'aversion pour le risque à une culture de gestion des risques. L'un des commentaires que le groupe

d'experts indépendant avait entendu était que les ministères utilisaient souvent une approche uniforme pour tous dans la gestion des risques, et qu'il en résultait un lourd fardeau pour tous les bénéficiaires.

En 2013, les ministères ont pris des mesures pour mieux évaluer et gérer le risque en mettant l'accent :

- sur les bénéficiaires ou les projets;
- sur des stratégies efficaces pour atténuer le risque et alléger le fardeau pour les bénéficiaires.

Progrès à ce jour

L'on constate qu'en adoptant une approche intelligente de la gestion des risques, les ministères :

- ont allégé le fardeau pour les bénéficiaires;
- ont appris à mieux gérer et atténuer le risque;
- continuent leur cheminement vers une culture de gestion des risques.

Plus particulièrement, les ministères :

- ont élaboré et adopté des plans de gestion des risques pour les aider à évaluer et à atténuer le risque, tout en améliorant l'évaluation des risques liés aux bénéficiaires;
- ont examiné les risques associés aux bénéficiaires et aux projets et ont pris des mesures d'atténuation en fonction de facteurs de risque afin d'accroître la précision;
- ont revu, examiné et rajusté les cotes de risques, au besoin, pour s'assurer que les bénéficiaires sont évalués adéquatement;
- ont augmenté l'efficacité des mesures d'atténuation afin de mieux évaluer le risque et d'y répondre de façon plus appropriée.

Étude de cas : Infrastructure Canada

Dans le but de veiller à ce que les risques soient déterminés et cotés adéquatement, et à ce que des mesures d'atténuation et une surveillance appropriées soient appliquées, Infrastructure Canada s'est doté d'un processus systématique pour évaluer de manière continue les risques liés aux programmes et aux projets.

Ce processus permet à Infrastructure Canada de mener des évaluations du risque tout au long du cycle de vie des programmes, ainsi que lors d'audits du Bureau du vérificateur général, d'examens de programme et d'autres circonstances nécessaires. Lorsque les cotes de risques exigent un contrôle plus fréquent, Infrastructure Canada demande des mises à jour sur les programmes ou les projets dans le cadre de discussions bilatérales ou de comités de surveillance.

Grâce à des mesures appropriées d'atténuation des risques, de nombreux projets à faible risque n'ont nécessité l'intervention de l'agent principal de gestion des risques, du sous-ministre adjoint des programmes et du dirigeant principal des finances que pour les renseignements à risque plus élevé, assurant ainsi la rigueur du processus.

Prochaines étapes

In order to continue to build on this significant progress:

- departments should:
  - continue to monitor risk and correlate it to reporting requirements, focusing on areas, recipients and projects that are higher-risk
  - collaborate with one another to share information and best practices on managing risk
- the Secretariat will:
  - further integrate risk management into the renewal of the Policy on Transfer Payments
  - provide forums for departments to discuss risk management, including best practices

Table 5 summarizes the questionnaire's results for departments managing risk better.

Tableau 5. Résultats du questionnaire au chapitre de l'amélioration de la gestion des risques

Pourcentage de ministères qui :	2013	2017
ont mis en œuvre un plan stratégique de gestion des risques	91 %	93 %
évaluent le risque en se fondant sur la nature et la complexité du projet, le financement et la capacité du bénéficiaire	96 %	89 %
modifient les exigences de contrôle et de présentation de rapports en fonction de l'évaluation du risque	78 %	89 %
adaptent la surveillance et le contrôle continus de manière à assurer des exigences proportionnelles en matière de risque	78 %	93 %
s'assurent que les cotes de risques sont utilisées pour déterminer le besoin de mener des vérifications sur place	83 %	75 %

Section 6.3 : utilisation de la technologie par les ministères

Contexte

Le plan d'action initial reconnaissait :

- que l'utilisation de la technologie augmenterait à mesure que les applications électroniques et les systèmes de paiement seraient introduits;
- que la technologie aiderait à harmoniser les pratiques dans l'ensemble des ministères et des organismes grâce à un meilleur échange de renseignements.

En 2013, les ministères ont commencé à mieux exploiter la technologie alors qu'elle gagnait en importance dans la vie des Canadiens moyens. Leurs objectifs étaient de réduire le fardeau pour les bénéficiaires, de rehausser l'expérience de ces derniers et d'améliorer l'exécution des programmes de S et C.

Progrès à ce jour

Les résultats indiquent que les ministères ont encore évolués sur le plan technologique, pouvant ainsi offrir des programmes de manière plus efficace et efficiente. En particulier, ils ont accompli des progrès :

- en modernisant (ou en planifiant de moderniser) les systèmes existants afin d'assurer une mise en œuvre efficace des programmes de S et C;
- en utilisant la technologie pour faciliter la gestion des risques, le suivi des normes de service et la normalisation des pratiques pour fournir un service optimal;
- en collaborant à une approche normalisée de la conception des systèmes afin de promouvoir une offre de service uniforme pour les bénéficiaires dans l'ensemble du gouvernement;
- en créant des systèmes qui répondent aux besoins des bénéficiaires et leur permettent de vérifier l'état de leur demande, d'accéder à des renseignements pertinents et de soumettre des formulaires et des documents.

Étude de cas : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

Le système Immigration : Environnement de déclarations d'ententes de contribution (iEDEC) d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) est un système de données de mesure du rendement Web conçu pour la collecte de renseignements sur les clients et les services liés aux programmes d'établissement et de réinstallation. Ces programmes sont mis en œuvre par les organismes bénéficiaires à l'intention des nouveaux arrivants admissibles.

Les bénéficiaires de financement se voient accorder l'accès au système, au moyen duquel ils soumettent des rapports et des documents, communiquent avec IRCC et consultent l'information contenue dans l'iEDEC.

L'iEDEC génère des rapports publics sur les fournisseurs de services et affiche publiquement les renseignements sur le financement en subventions et contributions. Cela favorise la transparence et la responsabilisation.

IRCC offre du soutien aux bénéficiaires et aux agents de programme au moyen de ressources et de cours en ligne, ainsi que par l'intermédiaire d'un bureau d'aide.

Prochaines étapes

Afin de poursuivre sur la lancée de ce progrès important,

- les ministères devraient :
    - continuer à moderniser et à augmenter leur recours à la technologie;

- développer des portails pour les demandeurs et les bénéficiaires;
- utiliser la technologie pour accroître la transparence, la responsabilisation et l'horizontalité.

- Le Secrétariat :
  - appuiera le développement d'une plateforme centrale pour permettre aux ministères d'afficher publiquement des renseignements;
  - continuera de mettre au point une approche des systèmes commune.

Le tableau 6 résume les résultats du questionnaire concernant l'utilisation de la technologie par les ministères.

Tableau 6. Résultats du questionnaire au chapitre de l'utilisation de la technologie

Pourcentage de ministères qui :	2013	2017
ont mis en œuvre le dépôt direct pour les bénéficiaires	70 %	6 %
ont affiché des renseignements en ligne sur les demandes de financement	82 %	3 %
utilisent les sites Web ministériels pour transmettre de l'information aux intervenants	5 %	7 %
ont exprimé leur intérêt à moderniser les systèmes existants	s.o.	75 %
collaborent à une approche commune des systèmes de subventions et de contributions	s.o.	6 %
tirent parti de la technologie pour faciliter la gestion des risques, l'uniformisation et le suivi des normes de service	s.o.	82 %
ont créé des portails pour les bénéficiaires leur permettant de consulter et de soumettre des renseignements	s.o.	57 %

Section 6.4 : ministères agissant comme une seule entité (instruments d'habilitation horizontaux)

Contexte

Le plan d'action de 2008 mentionnait que la plupart des défis liés aux subventions et aux contributions touchaient presque tous les ministères fédéraux. Le groupe d'experts indépendant a reconnu le besoin :

- d'un leadership soutenu et centralisé;
- d'un appui permanent pour la mise en œuvre uniforme d'approches nouvelles et simplifiées.

En 2013, le Secrétariat a aidé les ministères à renforcer leur habilitation horizontale. Ils ont travaillé de concert pour normaliser les pratiques et assurer l'exécution uniforme des programmes dans l'ensemble du gouvernement.

Progrès à ce jour

Les résultats révèlent que les ministères :

- sont aujourd'hui mieux habilités sur le plan horizontal;
- collaborent les uns avec les autres;
- ont normalisé les pratiques;
- ont élaboré conjointement des pratiques internes;
- ont conçu de la formation.

Plus particulièrement, les ministères :

- ont échangé de l'information et des pratiques exemplaires, assurant des pratiques uniformes;
- ont uniformisé les ententes, les rapports et les formulaires de demande, faisant en sorte que les demandeurs et les bénéficiaires aient accès à des documents cohérents;
- ont travaillé en partenariat pour assurer l'exécution efficace et efficiente des programmes;
- ont collaboré pour offrir régulièrement des activités de formation et de perfectionnement professionnel aux employés et leur fournir des services efficaces et uniformes.

Étude de cas : Emploi et Développement social Canada

Emploi et Développement social Canada (EDSC) a lancé une formation interne en subventions et contributions afin de permettre aux praticiens à tous les niveaux d'acquérir et de maintenir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour offrir un service uniforme. Le ministère s'assure :

- que les praticiens ont la formation requise pour effectuer efficacement leur travail;
- qu'on accorde aux praticiens le temps nécessaire pour suivre la formation et faire les lectures et les travaux;
- que le ministère offre du soutien (coaching ou autre) avant et après la formation;
- que le ministère effectue une surveillance de la qualité.

La formation de base comprend :

- des modules en ligne axés sur les concepts fondamentaux et les connaissances théoriques quant à la façon dont les programmes sont exécutés;
- des séances en classe qui procurent un apprentissage pratique à l'aide d'études de cas.

Prochaines étapes

Afin de poursuivre sur la lancée de ce progrès important,

- les ministères devraient :

- cerner les possibilités de consolider les programmes à l'échelle des ministères et mettre en œuvre la consolidation;
- continuer à collaborer avec d'autres ministères du gouvernement;
- travailler avec le Secrétariat pour concevoir plus d'activités de formation et de perfectionnement professionnel.

- Le Secrétariat :
  - offrira des forums pour faciliter les discussions entre les ministères;
  - s'assurera que les ministères ont accès à des possibilités de perfectionnement professionnel améliorées;
  - peaufinera les mécanismes d'horizontalité lors du renouvellement de la Politique sur les paiements de transfert, afin de mieux habiliter les ministères dans ce domaine.

Le tableau 7 résume les résultats du questionnaire concernant la capacité des ministères à agir comme une seule entité.

Table 7. Résultats du questionnaire au chapitre des ministères agissant comme une seule entité

Pourcentage de ministères qui :	2013	2017
ont uniformisé les ententes de financement	91 %	100 %
ont mis en œuvre des formulaires de demande communs	70 %	89 %
ont mis en place des gabarits uniformisés pour les rapports financiers	86 %	89 %
ont établi des partenariats avec d'autres ministères pour assurer une mise en œuvre efficace et efficiente des programmes	69 %	75 %
participent aux forums de mobilisation communautaire, favorisant l'échange de renseignements	s.o.	93 %
ont consolidé un programme de paiements de transfert à l'échelle du gouvernement	s.o.	25 %
offrent régulièrement de la formation et du perfectionnement professionnel aux agents de programme	s.o.	65 %

Conclusion

La présente évaluation de la mise en œuvre du plan d'action de 2013 a confirmé que le gouvernement a fait d'importants progrès au regard de l'administration de ses programmes de subventions et de contributions.

Les mesures d'amélioration ont consisté à moderniser l'administration des subventions et des contributions, et elles ont réduit en partie le fardeau pour les demandeurs et les bénéficiaires. Les résultats de l'évaluation montrent une corrélation entre :

- la façon dont les programmes sont administrés et exécutés; et
- les résultats escomptés présentés dans le plan d'action.

Dans l'immédiat, le Secrétariat :

- intégrera les résultats de cette évaluation à l'examen administratif quinquennal de la Politique sur les paiements de transfert;
- travaillera en collaboration avec les ministères pour formuler un engagement concernant les réformes à venir pour la période de 2017 à 2020.

Les pratiques exemplaires adoptées dans les ministères continueront d'être partagées et utilisées dans l'ensemble du gouvernement, ce qui entraînera :

- des programmes uniformisés;
- une expérience cohérente pour les bénéficiaires;
- des efficiences accrues dans l'administration des subventions et des contributions.

Améliorations particulières à explorer plus à fond

- S'assurer que les pratiques et les services offerts aux demandeurs et aux bénéficiaires sont modernes, utiles et non compliqués.
- Utiliser la technologie pour fournir plus d'information aux bénéficiaires, aux demandeurs et aux Canadiens.
- Élaborer des normes de service et s'assurer qu'elles sont respectées.
- Développer des activités centralisées de formation et de perfectionnement professionnel.
- Continuer à surveiller les progrès, en maintenant le leadership horizontal exercé par le Comité des sous-ministres adjoints.

Les ministères uniront leurs efforts pour s'assurer que des résultats comme ceux énoncés dans ce rapport se poursuivent et que d'autres améliorations sont explorées.

Le gouvernement du Canada s'engagera à réformer davantage l'administration des subventions et des contributions. Cet engagement visera la poursuite des progrès réalisés tout en mettant l'accent sur les réformes susceptibles d'offrir une croissance durable à long terme.

Comme le changement n'arrive pas du jour au lendemain, les ministères fédéraux, en collaboration avec le Secrétariat, entreprendront ces efforts afin de continuer à réformer l'administration des subventions et des contributions et de permettre la meilleure expérience possible pour les bénéficiaires, les demandeurs et les Canadiens.

Notes en bas de page

1 Une contribution est un transfert de paiement qui est assujetti à l'admissibilité préétablie et à d'autres critères d'admissibilité. Une subvention n'est pas assujettie à un compte rendu par un bénéficiaire ni à une vérification.

2 Une contribution est assujettie aux conditions de rendement précisées dans l'entente de financement. Une contribution est assujettie à un compte rendu et à une vérification.

3 Accessible en format PDF seulement.

4 Parcs Canada a rendu compte des normes de service en matière de subventions et de contributions dans le contexte de l'exercice redditionnel annuel du Cadre de responsabilisation de gestion.

5 L'accord d'aide financière en cas de catastrophe de Sécurité publique Canada est exclu.

6 Les investissements à impact social sont ceux réalisés dans des entreprises, des organisations et des fonds dans le but de produire un rendement financier et de stimuler un bénéfice social ou environnemental.

7 Accessible en format PDF seulement.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le président du Conseil du Trésor, 2018,
ISBN : 978-0-660-24508-9

Date de modification :
2018-07-24